

Controlli ambientali

Le linee guida della Conferenza Unificata nelle attività di controllo della Pubblica Amministrazione.

A cura del Dott. Cristian Rovito

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera

Sulla G.U. n. 42 del 19 febbraio 2013, sono state pubblicate le ***“Linee guida in materia di controlli, ai sensi dell’art. 14, comma 5, del decreto legge 9 febbraio 2012 n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35”***.

Questo strumento nasce dall’intesa raggiunta nella seduta del 24 gennaio 2013 della Conferenza Unificata istituita dal D. lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Norma che peraltro ne ha definito anche la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative (articoli 8 e 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281). La Conferenza Unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali opera da un lato, al fine di favorire la cooperazione tra l’attività dello Stato e il sistema delle autonomie, dall’altro con il compito di esaminare le materie e i compiti di comune interesse. E’ competente in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali sono chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto (art. 9, comma 2, del d. lgs. 281/1997)¹.

Appare utile ripercorrere l’iter legislativo da cui sono scaturite le “linee guida” che in questo contributo ci apprestiamo ad analizzare.

Con il D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, recante “disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo”, convertito con modifiche, dalla Legge 4 aprile 2012, n. 35, il legislatore ha previsto che le Regioni e gli Enti locali, conformino le attività di controllo di loro competenza ai principi che di seguito appare opportuno riportare:

- 1) proporzionalità dei controlli e dei connessi adempimenti amministrativi al rischio inerente all’attività controllata;
- 2) eliminazione di attività di controllo non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici;

¹ Per un maggiore approfondimento si veda il portale web dell’istituzione: www.statoregioni.it.

- 3) coordinamento e programmazione dei controlli da parte delle amministrazioni in modo da assicurare la tutela dell'interesse pubblico evitando duplicazioni e sovrapposizioni e da recare il meno intralcio al normale esercizio delle attività dell'impresa definendo la frequenza e tenendo conto dell'esito delle verifiche e delle ispezioni già effettuate;
- 4) collaborazione con i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità; di informatizzazioni degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo le previsioni del codice dell'amministrazione digitale;
- 5) di razionalizzazione, **anche mediante riduzione o eliminazione di controlli sulle imprese**, tenendo conto del possesso di certificazione del sistema di gestione per la qualità ISO, o altra certificazione del sistema emessa, a fronte di norme di accreditamento designato da uno Stato membro dell'Unione Europea ai sensi del Reg. CE 765/2008/CE o firmatario degli Accordi internazionali di mutuo riconoscimento (IAF MLA).

Ricordiamo poi che il comma 2 del "decreto semplificazioni" prevedeva a carico delle amministrazioni pubbliche l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale e sul sito www.impresainungiorno.gov.it la lista dei controlli a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attività, indicando per ciascuno di essi i criteri e le modalità di svolgimento delle relative attività.

A tal proposito occorre puntualizzare che tale assunto non vale, come a contrariis è stato erroneamente sottolineato, anche da autorevoli giuristi in diverse occasioni editoriali e seminari, a sostenere che il legislatore abbia individuato l'obbligo per gli organi di controllo ed ispettivi di comunicare istituzionalmente, ad esempio, quali aziende verranno controllate con specifico riferimento a tempi e modalità di esecuzione. Anche in sede di Conferenza Unificata è stata ribadita l'impregiudicabilità dell'applicazione delle discipline settoriali che impongono controlli "a tappeto" o "periodici" e, ove richiesti, controlli "a sorpresa".

Da una rapido excursus fatto sulle comunicazioni di alcune amministrazioni pubbliche predisposte in conformità al dettato normativo di cui al comma 2 dell'art. 14 del D.L. 5.2.2012, abbiamo constatato che nella totalità dei casi sia stato riportato un elenco di alcune competenze camerali che comportano controlli presso le imprese, con annessi criteri e modalità di svolgimento dei sopralluoghi.

La Camera di Commercio di Torino, ad esempio, ha individuato in prima battuta le competenze dei singoli settori dell'Area Tutela del mercato e della fede pubblica, poi ha elencato le attività da sottoporre a verifica/ispezione, riportando contestualmente i principali riferimenti normativi.

Le linee guida si applicano **“a tutte le ipotesi in cui sono normativamente previsti dei controlli, a prescindere dalla circostanza che ad essi possa conseguire l'applicazione di una sanzione nonché ai controlli che richiedono necessariamente ispezioni e sopralluoghi presso le imprese.**

Appare opportuno riprendere alcuni assunti normativi che discendono direttamente dalla Legge 689/81 e ss. mm. e ii., meglio nota come legge “quadro” in materia di illeciti amministrativi, e quelli dal codice di procedura penale per quanto concerne in via esclusiva i reati (illeciti penali).

L'art. 13 della Legge 689/81 tratta gli “atti di accertamento” quali attività previste per gli organi di controllo (o comunque con funzioni di controllo *sui generis*) sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro (sanzione amministrativa pecuniaria). A tale scopo, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, tali organi possono assumere informazioni e procedere **a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata** dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica. Possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria.

All'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria (od anche organi di controllo con funzioni di polizia giudiziaria; si pensi ad esempio ai tecnici delle ARPA quando, anche nell'accertamento di un illecito amministrativo ambientale, possono essere nominati ausiliari di P.G. ai sensi dell'art. 348 del c.p.p.), i quali, oltre ad esercitare i poteri indicati nei precedenti commi, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata dell'Autorità giudiziaria (Pubblico Ministero presso la Procura della Repubblica) del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate. Si applicano le disposizioni del primo comma dell'art. 333 e del primo e secondo comma dell'art. 334 del codice di procedura penale.

Per quanto concerne le attività di polizia giudiziaria in senso stretto occorre riferirsi alle disposizioni del citato codice di procedura penale, fermo restando che il perno attorno al quale ruota tutto il sistema “repressivo”, intrinseco all'intervento della polizia giudiziaria nel momento in cui emergono elementi tali da far ritenere che sia stato commesso un reato, è l'art. 55 del c.p.p..

Esso stabilisce infatti l'obbligo per la PG (senza distinzione di grado individuando il codice di rito solo la distinzione tra Ufficiali e Agenti di Polizia Giudiziaria) di:

- prendere notizia di reati;
- evitare che vengano portati a conseguenze ulteriori,
- ricercarne gli autori;

- compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova;
- raccogliere quant'altro possa essere utile all'applicazione della legge penale, svolgendo ogni attività disposta o delegata dall'Autorità Giudiziaria.

E' evidente pertanto che l'attività di polizia giudiziaria ha inizio nel momento in cui è stato commesso un reato previsto *sui generis* dalla legge penale, che non è solo quella contenuta nel codice penale, ma anche, soprattutto per la materia ambientale, quella di cui alle norme speciali².

Ritornando ora all'ambito di applicazione di cui al punto 3 delle linee guida, evidenziamo alcuni assunti che in vario modo si indirizzano e si coordinano con i principi *supra* enucleati.

La regola del "controllo puntuale" trova applicazione nei controlli documentali salvo che non si tratti di casi espressamente previsti per i quali valgono i "controlli a campione" e quindi le linee guida. Le stesse linee guida che si applicano anche nei casi in cui il contenuto informativo dei controlli sia utile a garantire l'efficacia o a ridurre l'onere di un altro controllo.

Se, ad esempio, la Provincia di Lecce ha verificato la corretta esecuzione delle prescrizioni riportate nell'autorizzazione allo scarico rilasciata ad un'azienda agricola, questo accertamento, con esito evidentemente positivo, potrà essere utilizzato dal Comune di Gallipoli per evitare di controllare ciò che è stato controllato dalla stessa Provincia, nel caso di specie l'autorizzazione allo scarico, e procedere a tutte le altre attività di propria competenza.

Il punto 5 delle linee guida si occupa di alcuni dei principi che devono informare l'attività di controllo sulle imprese, indirizzati sia alle amministrazioni, sia al personale ispettivo. Mentre alcuni di essi sono di immediata applicazione altri, invece, richiedono una preliminare azione di pianificazione delle attività anche attraverso un'ottimizzazione nella gestione delle risorse e l'utilizzo di molteplici strumenti organizzativi e tecnologici³.

A titolo esemplificativo possiamo riferirci al protocollo di intesa stipulato tra la Regione Marche - Assessorato all'Ambiente e il Comando Carabinieri per la tutela dell'Ambiente, la Guardia di Finanza, il Corpo forestale dello Stato, i Comandi delle Capitanerie di porto di Ancona, Pesaro e San Benedetto del Tronto, l'Unione delle Province delle Marche, l'Unione dei Comuni Italiani - Marche e l'ARPA Marche.

² Ricordiamo a tal proposito che nel nostro codice penale non vi sono norme che individuano dei reati ambientali. A livello parlamentare e governativo nel corso di varie legislature, sono stati esperiti alcuni tentativi, attraverso la presentazione di specifici disegni di legge, di inserire nel codice penale uno specifico titolo che individui per l'appunto delle fattispecie criminose prettamente ambientali. Purtroppo i risultati sono stati deludenti e nulla si è fatto tranne se non modificare leggi speciali, anche alla luce delle procedure di infrazione dell'Unione Europea e di alcune Direttive e Raccomandazioni aventi ad oggetto proprio l'introduzione di "reati ambientali" negli ordinamenti giuridici nazionali. Tutti provvedimenti che hanno fatto e continuano a far discutere in quanto piuttosto discutibili.

³ Ciò assume maggior rilievo nell'ottica dei principi dettati dal legislatore in materia di "spending review" di cui al Decreto Legge 7 maggio 2012, n. 52 convertito con modifiche dalla [Legge di conversione 6 luglio 2012, n. 94](#) (Gazzetta Ufficiale 6 luglio 2012, n. 156).

L'intesa, benchè stipulata anteriormente all'entrata in vigore del "decreto semplificazioni" e delle "linee guida", con lodevole lungimiranza ha puntato ad *"evitare sovrapposizioni, a razionalizzare i controlli operati, autonomamente, a perseguire una conoscenza giuridica condivisa su tematiche di comune interesse"* (art. 2, comma 2) .

Le linee guida, premesso che la razionalizzazione dei controlli implica inevitabilmente un approccio sinergico che necessita dell'adozione di più strumenti operativi tra loro coordinati, e si pensi a tal proposito all'esperienza del Registro unico dei controlli, evidenziano la necessità di un preliminare censimento di tutti i procedimenti di controllo, unitamente a tutti i soggetti direttamente e/o indirettamente interessata tali attività. Conoscendo adeguatamente tutti i dati legati al "controllo ambientale", oltre ai procedimenti ad essi ricollegabili, è possibile dapprima evitare sovrapposizioni, molto frequenti nelle attività produttive al punto che un'impresa rischia di essere sottoposta a controllo da soggetti istituzionali diversi e addirittura nella stessa giornata lavorativa, per poi individuare i migliori percorsi operativi per arrivare ad un razionalizzato coordinamento.

Abbiamo detto in precedenza che la Conferenza Unificata, oltre ai principi di immediata attuazione, ne ha individuato altri che richiedono un certo tempo per poter essere messi in pratica.

Emerge *in primis* la "**chiarezza della regolazione**" atta a garantire ai cittadini e alle imprese la chiara individuazione e l'agevole reperimento delle informazioni sugli obblighi e sui relativi adempimenti imposti dalla normativa. Assunto che ben si sincronizza con i meccanismi del più ampio sistema giuridico della Convenzione Aarhus del 1998 relativa all'accesso all'informazione, partecipazione dei cittadini e accesso alla giustizia in materia ambientale. L'altra faccia della medaglia inerisce il compito a carico delle amministrazioni di far conoscere alle imprese gli obblighi e i relativi adempimenti imposti dalla normativa e rispondere tempestivamente alle richieste di chiarimento sottoposte, assicurandone la più ampia diffusione⁴. *Ad adiuvandum* le linee guida indicano alcuni strumenti ai fini dell'attuazione di questo primo principio:

⁴ Non c'è dubbio sull'esistenza di una stretta correlazione tra i principi delle linee guida e quelli di cui alla Legge 241/90 e ss. mm. e ii., soprattutto se ci si riferisce al principio della trasparenza amministrativa. Come noto, la trasparenza amministrativa consiste, nella sua accezione più ampia, nell'assicurare la massima circolazione possibile delle informazioni sia all'interno del sistema amministrativo, sia fra quest'ultimo ed il mondo esterno. *"L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla Legge nonchè dai principi dell'ordinamento comunitario"* (art. 1 legge 241/90 - modificata e integrata dalla Legge 15/2005). E' evidente come questa legge apporti importanti modifiche nei rapporti tra le pubbliche amministrazioni e i diritti dei cittadini (e delle imprese). Infatti, non solo è previsto il diritto di prendere visione degli atti di un procedimento, ma anche che l'attività amministrativa deve ispirarsi al principio di trasparenza, inteso come accessibilità alla documentazione dell'amministrazione o ai riferimenti da quest'ultima utilizzati nell'assumere una determinata posizione. Ciò consente ai cittadini, ed a maggior ragione alle imprese che si trovano ad operare all'interno di mercati sempre più competitivi ed esigenti, di veder garantiti i propri diritti nei confronti dell'amministrazione pubblica: hanno diritto ad una informazione

- lista degli obblighi e degli adempimenti che gravano sulle imprese (check list);
- risposte alle richieste delle imprese aventi ad oggetto l'interpretazione di una disposizione normativa, al fine di rendere noto preventivamente l'indirizzo in sede di controllo;
- utilizzo delle informazioni emerse in sede di controllo per migliorare la regolazione esistente;
- manuale di controlli;
- prevenzione dell'attività di controllo.

In merito a quest'ultimo strumento, occorre da subito sgomberare il campo da qualsiasi equivoco interpretativo perché così letto si potrebbe pensare ad atteggiamenti che le imprese possono assumere per evitare l'attività di controllo. Premesso che le ispezioni e le verifiche sono attività che le amministrazioni interessate devono obbligatoriamente svolgere, la *ratio* non è certamente quella di evitarle in via assoluta una verifica ispettiva, ma di fare in modo che le aziende non siano eccessivamente sottoposte ad inutili processi di burocratizzazione. Non c'è dubbio infatti che, alla luce del particolare momento storico, occorra un rapporto equilibrato tra le esigenze di tutela ambientale, o se vogliamo di legalità (obiettivamente molto trascurate!), e quelle di garantire, lo ribadiamo, comunque nel rispetto degli ecosistemi e della salute dei cittadini, la produttività e quindi posti di lavoro.

In seconda battuta, emerge poi la “**proporzionalità al rischio**”⁵, in base alla quale il controllo sulle attività d'impresa deve essere programmato in funzione della proporzionalità al rischio, il che presuppone l'individuazione del tipo di rischio connesso a una determinata attività e la valutazione della probabilità che si verifichi un danno all'interesse pubblico tutelato e il relativo impatto.

Occorre che le amministrazioni programmino le attività di controllo applicando il principio della differenziazione tenendo conto del rischio dell'attività.

qualificata, ad accedere ai documenti amministrativi e conoscere, nei limiti precisati dalla legge, lo stato dei procedimenti amministrativi che li riguardano, seguendo le fasi attraverso cui l'attività amministrativa si articola.

⁵ Le linee guida definiscono “rischio” la pericolosità di un evento, calcolata con riferimento alla probabilità che questo si verifichi, correlata alla gravità delle relative conseguenze. Il concetto di rischio comprende la dimensione oggettiva e la dimensione soggettiva. Il rischio oggettivo è legato al tipo di attività svolta e alla gravità dell'evento che può derivare dall'inosservanza delle norme poste a tutela dell'interesse pubblico; il rischio soggettivo è legato all'affidabilità della singola impresa, cioè alla sua attitudine, in relazione ai comportamenti pregressi, ad ottemperare alle norme poste a tutela dell'interesse pubblico.

© **Copyright riservato** www.dirittoambiente.com - **Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori -
a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

Appare chiaro che il rischio correlato ad un'impresa che produce vernici, sarà diverso da quello di un'impresa che produce merendine.

Le linee guida precisano che resta impregiudicata l'applicazione delle discipline settoriali che impongono controlli "a tappeto" o "periodici" e, ove richiesti, i controlli "a sorpresa" o "su denuncia". E' evidente che in presenza di una denuncia da parte di un'associazione ambientalista l'Amministrazione, darà priorità a quest'ultima, certamente non prevedibile, rispetto alla programmazione preliminarmente definita tenuto anche conto delle metodologie di valutazione del rischio di cui alla normativa comunitaria, nazionale e regionale.

Tralasciamo di occuparci delle due variabili relative rispettivamente alla "probabilità che il destinatario di un obbligo non adempia" e la "rilevanza dell'impatto potenziale dell'inosservanza dell'obbligo sull'interesse generale tutelato" per occuparci, invece, di quegli elementi che le amministrazioni devono prendere in considerazione ai fini della valutazione delle variabili medesime.

E' interessante osservare che rientrano nel novero delle valutazioni la "storia" dell'impresa con riferimento all'andamento dell'inosservanza (frequenza/numero dei comportamenti sanzionati in un certo tempo); la predisposizione di sistemi interni di gestione del rischio (si pensi ai sistemi di gestione di cui al D. lgs 231/01 sulla responsabilità penale, a quelli di qualità di cui alle norme ISO 9001 od anche ai sistemi di gestione ambientale di cui alle norme ISO 14001:2008).

Per riprendere l'osservazione di un noto giurista pronunciata in occasione di un seminario sulle nuove responsabilità delle aziende in materia di ambiente (D. Lgs 121/2011), nel nostro ordinamento giuridico i sistemi di gestione (ex D. lgs 231/01 o sistemi di gestione ambientale di cui alle norme ISO 14000:2008) oltre a non poter "funzionare mai come esimenti della responsabilità ai sensi del D. lgs 231/01", men che meno, a nostro avviso, possono costituire un elemento che possa impedire un controllo da parte delle amministrazioni competenti.

L'esistenza di un modello 231 od anche di gestione della qualità o ambientale non valgono quindi ad esentare da un'ispezione quelle imprese che abbiano ritenuto opportuno adottarli nell'ambito della propria politica gestionale e/o ambientale.

Ci pare di poter sostenere, senza paura di essere smentiti, che allo stato attuale non vi è alcuna norma che abbia creato una sorta di "immunità" a favore delle imprese che si siano dotate di sistemi di gestione. Non c'è dubbio che la presenza di tali sistemi, specie se costruiti in maniera corretta e realistica e non quindi tanto per mera formalità, costituisce un buon biglietto da visita dell'impresa sottoposta a controllo. In effetti essa avrebbe tutto l'interesse, sotto tutti i punti di vista, a dimostrare di adempiere appieno alle disposizioni di legge (non solo ambientali) che direttamente la interessano. L'immagine di un'azienda sana, professionale, che sia rispettosa dell'ambiente evidentemente non ha nulla a che vedere con quella che maschera sodalizi dediti ad attività criminali a danno degli ecosistemi, della salute pubblica, del territorio e dell'economia.

Gli ultimi elementi utili che ci pare di dover cogliere ineriscono poi l'approccio collaborativo del personale ispettivo che deve avviare un rinnovato e costruttivo rapporto con l'impresa con l'adozione di una visione strategica delle attività di controllo essenzialmente orientate all'effettiva tutela dell'interesse giuridico protetto. Non è un caso infatti che le linee guida trattano l'opportunità di favorire la **diffusione di una cultura della legalità sostanziale**.

Arrivando poi agli aspetti più significativamente operativi, rilevanti risultano le banche - dati comuni, necessarie a favorire gli ispettori nelle loro attività sul campo (redazione dei verbali di controllo e delle attività ispettive, resoconti ispettivi, etc.). L'istituto delle "non conformità" di cui al sistema di gestione ambientale (ISO 14001:2008, Regolamento EMAS, etc.) appare in questa sede meritevole di considerazione perché analogamente a quanto previsto dalle linee guida, il controllore che verifica la non ottemperanza (*rectius*: non conformità) indica all'impresa controllata il modo e il termine entro cui adempiere correttamente, applicando la sanzione soltanto qualora l'impresa non abbia provveduto ad eliminare l'incongruenza secondo le indicazioni fornite in sede di controllo.

Per concludere, nel richiamare i principi cui deve ispirarsi l'azione della Pubblica Amministrazione, con riguardo al principio di pubblicità e di trasparenza, le amministrazioni attuano e perseguono questi principi, con riferimento, ai risultati dei controlli, attraverso la predisposizione di "meccanismi di incentivazione e disincentivazione (riduzione degli adempimenti burocratici, rilascio di certificati di ottemperanza - bollini, che l'impresa potrebbe vantare sul mercato) e la costituzione di banche - dati con cui comunicare e diffondere i risultati conseguiti, in virtù anche dell'opportunità di costruire una cultura della legalità nel mondo dell'impresa ed ovviamente nella società.

L'obiettivo è in sintesi quello di "rendersi conto per rendere conto" nello svolgimento dei compiti istituzionali conferiti dalle norme.

Cristian Rovito

Pubblicato il 15 marzo 2013